

Come si possono governare i trend globali dell'ambiente, del commercio e della finanza in una fase storica in cui i meccanismi della democrazia politica continuano a funzionare soprattutto in ambito nazionale?

Il pianeta ha bisogno di *global governance*

MONDO

di Donato Speroni

Molti cittadini si sentono impotenti di fronte alla vastità e complessità di fenomeni che sembrano fuori controllo. Ma, pur tra mille difficoltà, la global governance sta facendo qualche passo in avanti

I primi anni del nuovo millennio hanno cancellato due scenari globali. Il fallimento della riforma delle Nazioni Unite ha annullato la pur tenue speranza che il Palazzo di Vetro potesse evolversi verso una sorta di governo mondiale. Ma è anche fallita l'ipotesi che la superpotenza americana potesse diventare di fatto, nel bene e nel male, l'arbitro dei destini dell'umanità.

Il mondo sembra dunque avviato a un drammatico scontro di potenze regionali: Stati Uniti e Cina soprattutto, ma anche India, Russia, Europa (forse) unita, ciascuna impegnata nella difesa dei suoi interessi. Si può sperare che nei prossimi decenni il conflitto non esploda in forme devastanti per il pianeta? Forse sì, se la globalizzazione saprà emendarsi per correggere i suoi principali difetti attraverso un complesso meccanismo che si chiama *global governance*.

In materia ambientale, dove il faticoso accordo raggiunto a Bali ha dimostrato che nessuno ormai può "chiamarsi fuori", ma anche in altri campi, una rete di accordi internazionali lega i Paesi su temi essenziali al loro progresso, a volte creando un'agenzia di regolazione, altre volte solo con impegni reciproci. Anche dove questa rete non è formalizzata, la spinta a una gestione condivisa si sta facendo più forte. È

questa appunto la *global governance* di cui parla anche l'articolo che segue, di James M. Boughton and Colin I. Bradford, Jr., e che altri due studiosi, Thomas G. Weiss e Ramesh Thakur, hanno definito "il complesso di istituzioni formali e informali, meccanismi, relazioni e processi bilaterali e multilaterali tra Stati, mercati, cittadini e organizzazioni, intergovernative e non governative, attraverso il quale sul piano globale si articolano gli interessi collettivi, si fissano diritti ed obblighi, si mediano le differenze".

È ovvio che la global governance spazia su campi innumerevoli, dagli scambi culturali alla lotta al terrorismo: basta aggirarsi nelle decine e decine di siti web delle agenzie dell'Onu e (che comunque sono solo una parte delle organizzazioni internazionali alle quali ci riferiamo) e nei loro sottositi tematici per comprendere la vastità della rete di patti e istituzioni che avvolge il mondo. Ecco una panoramica, necessariamente incompleta.

Senza Kyoto non ci sarebbe un dopo Kyoto

In passato i più rilevanti progressi nella cooperazione internazionale sono nati da catastrofi globali. La Società delle Nazioni dopo la Prima guerra mondiale, le Nazioni



Unite e il sistema delle agenzie internazionali legate all'Onu dopo la Seconda. Questa volta c'è da sperare che il timore di un'altra catastrofe rafforzati i legami tra gli Stati prima e non dopo che questa è avvenuta. Il cambiamento climatico sta avendo effetti percepiti da buona parte dell'opinione pubblica mondiale, che spingono ad agire anche i governi più riluttanti, a cominciare dall'Australia, dove l'effetto serra ha contribuito al cambiamento di maggioranza e dagli Stati Uniti, dove tutti gli osservatori danno per scontato un mutamento di linea dopo le prossime elezioni presidenziali. Già oggi l'atteggiamento della Casa Bianca è cambiato rispetto a qualche anno fa, quando George W. Bush addirittura negava che il riscaldamento globale fosse causato dai comportamenti umani.

Gli esiti parzialmente positivi della conferenza di Bali del novembre scorso si spiegano appunto con questa rafforzata percezione, che ha costretto i governi a non uscire a mani vuote dall'incontro. In realtà a Bali si è solo "deciso di decidere": entro il 2009, quando si svolgerà la conferenza di Copenhagen, si dovranno stabilire i passi successivi per sostituire il Protocollo di Kyoto, che scade nel 2012, con accordi più stringenti.

Ma quale sarà il percorso di decisione? A costo di annoiare il lettore, è utile esaminare in dettaglio il meccanismo che si è messo in moto contro il cambiamento di clima, perché fa capire la complessità dei processi di governance internazionale. Tutto ha avuto inizio con una convenzione approvata nel 1992, la United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC, la Convenzione Quadro dell'Onu sui cambiamenti climatici), entrata in vigore il 21 marzo 1994 e ormai approvata da 192 Paesi. L'UNFCCC per la prima volta ha riconosciuto la responsabilità globale dell'uomo sul sistema climatico, influenzato dalle emissioni industriali e dalle altre fonti che liberano anidride carbonica e altri gas responsabili dell'effetto serra.

L'UNFCCC è tuttora il quadro in cui si svolgono tutti i negoziati sull'ambiente. È diretta da un segretario (attualmente è l'olandese Yvo de Boer) che dal 1996 ha sede a Bonn, ma lo strumento che lo guida è la COP, Conference of the Parties, che riuni-

sce tutti i Paesi aderenti e di norma si incontra ogni anno. La COP 3 (terza riunione della Conference of the Parties, tenutasi l'11 dicembre 1997), approvò il Protocollo di Kyoto che conteneva impegni più stringenti rispetto all'UNFCCC. Il protocollo fu meglio dettagliato con gli accordi di Marrakesh raggiunti durante la COP 7 nel 2001, ma entrò in vigore soltanto il 16 febbraio 2005, quando, grazie alla ratifica della Russia, si raggiunse il numero di Paesi pattuito per renderlo operativo.

Il protocollo di Kyoto, a sua volta, ha un suo organo supremo: la *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (CMP) che siede in contemporanea al COP, ma riunisce soltanto i Paesi che hanno ratificato il Protocollo.

La struttura della governance internazionale è però ancora più complicata. L'UNFCCC ha istituito due organi sussidiari permanenti che fungono da consulenti per le COP e le CMP: il *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA) e il *Subsidiary Body for Implementation* (SBI) che si riuniscono di norma due volte all'anno. Il SBSTA fornisce il supporto tecnico mentre il SBI valuta le politiche nazionali attuate nel quadro della Convenzione. Non è finita. Dal 2006, in contemporanea con SBSTA e SBI si riunisce l'*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto*



Protocol (AWG). Si tratta dell'organo che riunisce i Paesi elencati nel primo allegato del Protocollo, cioè i Paesi industrializzati membri dell'Ocse e molti Paesi europei nati dalla dissoluzione dell'Urss, compresa la Russia. Non tutti questi Paesi hanno sottoscritto il Protocollo, ma a essi si attribuisce la maggiore responsabilità nella lotta al cambiamento di clima. Pertanto il Protocollo ha previsto che sette anni prima della sua scadenza, questi Paesi si riunissero in un gruppo di lavoro per prendere in considerazione gli impegni da adottarsi dopo il 2012. È nato così l'AWG, che si propone di fare il lavoro istruttorio per evitare un vuoto tra l'attuale e il futuro Protocollo. Ancora un po' di pazienza. Evitiamo ancora per un po' di entrare nel merito dell'utilità di questa complessa e lentissima macchina, per registrare che cosa è avvenuto a Bali: la conferenza dell'UNFCCC svoltasi dal 3 al 15 dicembre con 11.000 partecipanti (15.000 compresi giornalisti e rappresentanti di associazioni private) comprendeva anche i meeting degli altri organi: la COP 13, la CMP 3, l'AWG 4, le sessioni di SBSTA ed SBI, nonché l'incontro dei ministri governativi e dei capi di Stato (High-

level segment). Ogni organo ha approvato delibere separate, ma la *roadmap* approvata in Indonesia prevede essenzialmente la creazione di un ulteriore gruppo di lavoro: l'*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, che terminerà il proprio lavoro nel 2009 e che terrà il proprio primo incontro non oltre l'aprile 2008. Il nuovo gruppo di lavoro, a differenza dell'AWG, comprenderà anche Cina e India. L'obiettivo è di dar forma a un processo negoziale di due anni per finalizzare un accordo post-2012 alla COP15/CMP5 (dicembre 2009), a Copenhagen.

Non dipende invece dall'UNFCCC, ma è essenziale per il suo lavoro, l'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* che quest'anno ha ricevuto il premio Nobel per la pace insieme ad Al Gore. L'IPCC, promosso dalla World Meteorological organization e dall'United Nations Environment Programme, si avvale del contributo di migliaia di scienziati e ha quest'anno presentato il suo quarto rapporto.

Abbiamo semplificato la descrizione di un processo decisionale che in realtà è ancora più complesso: gli interessati possono trovarlo in dettaglio sul sito, labirintico ma ben fatto, dell'UNFCCC. Ma ora, con la consapevolezza della complessità del meccanismo, possiamo entrare nel merito degli impegni presenti e futuri nei quali si

Attivisti Oxfam travestiti da orsi polari manifestano per sensibilizzare sui cambiamenti climatici, mentre a Bali era in corso la United Nations Framework Convention on Climate Change, lo scorso dicembre



sostanzia la governance in materia ambientale. L'UNFCCC, come abbiamo visto, comprendeva una serie di buone intenzioni, così vaghe da aver consentito l'adesione di pressoché tutti i governi, che si sono soltanto impegnati a:

- raccogliere e mettere in comune le informazioni sulle Greenhouse Gas Emissions, GHG, i gas responsabili dell'effetto serra, sulle politiche nazionali e sulle migliori pratiche;
- lanciare strategie nazionali per combattere il fenomeno e per adattarsi ai suoi impatti, compresa la previsione di supporti finanziari per i Paesi in via di sviluppo;
- cooperare tra loro per prepararsi a fronteggiare l'impatto dei cambiamenti climatici.

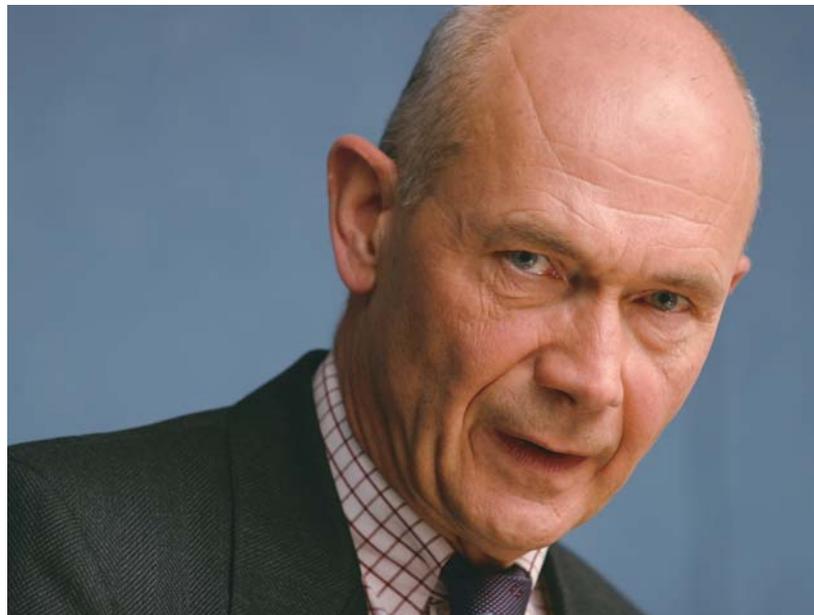
Il protocollo di Kyoto è al confronto molto più stringente, con norme severe a partire proprio dal 2008. Impone ai Paesi più sviluppati, responsabili di gran parte dell'inquinamento al 1990 e dotati di maggiori disponibilità finanziarie per combattere il problema, di ridurre i GHG sotto livelli prestabiliti, con l'obiettivo di una diminuzione di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990. I suoi effetti sono stati positivi per metà. Il bicchiere è mezzo vuoto perché Kyoto è entrato in funzione tardi e ha risentito della mancata adesione degli Stati Uniti, principali responsabili delle emissioni di GHG. Nel frattempo, il poderoso sviluppo di Cina e India ha messo in chiaro che in futuro non potrà esserci alcun impegno che non leghi in qualche modo le grandi economie in via di sviluppo, pur considerando la diversa situazione di Paesi che hanno ancora un grande bisogno di aumentare i consumi interni e che hanno poca responsabilità sull'attuale stato del Pianeta.

Ma il bicchiere è mezzo pieno perché Kyoto ha anche consentito di mettere in moto meccanismi importanti. Il Clean Development Mechanism (CDM), che prevede che i Paesi industrializzati possano avviare progetti che riducono le emissioni nei Paesi non sviluppati, in cambio di CER, Certificati di riduzione delle emissioni. I CER (che non possono includere la promozione dell'energia nucleare nei Paesi in via di sviluppo) sono stati rilasciati, per esempio, a fronte di attività di riforestazione. Sul sito del CDM a fine 2007 erano elencati

885 progetti che finanziati attraverso procedure ben definite servono per ottenere i CER: ne beneficiano soprattutto i Paesi asiatici, che sono stati i più pronti a capire le possibilità del meccanismo, mentre Giappone, Danimarca e Gran Bretagna sembrano i Paesi industrializzati più attivi nel finanziamento e nel trasferimento di tecnologie per acquisire CER, almeno a giudicare dagli ultimi progetti approvati.

La Joint Implementation si basa invece sullo scambio di emissioni tra Paesi. Crea cioè un mercato della CO₂ tra i Paesi che hanno un'eccedenza di emissioni e quelli che invece sono più avanti nel raggiungimento dei loro obiettivi. Questi ultimi pos-

...I no global pensano che il mondo sarebbe migliore senza il WTO (sotto il direttore generale Pascal Lamy), ma l'Organizzazione mondiale del commercio è un punto essenziale di governo del processo globale



sono vendere ERU (Emission Reduction Units) a quelli che ancora devono raggiungere i loro obiettivi. Un complicato meccanismo prevede il controllo sull'intero sistema, che è servito soprattutto a trasferire diritti di emissione dai Paesi europei a quelli in transizione, che avevano vincoli molto blandi, considerando anche la crisi attraversata dalle loro economie.

Infine, l'Emission Trading Scheme, con la definizione di tetti massimi di anidride carbonica per le industrie più inquinanti e la possibilità di acquisire al minor costo i diritti di emissione per gli "sforamenti" da chi per esempio ha già modificato le proprie tecnologie, ha consentito di creare una

borsa della CO₂, partita lentamente, ma sempre più importante.

Tutto questo non è stato certamente sufficiente per tagliare in modo significativo le emissioni di GHG. Ma, se ci si passa l'affermazione lapalissiana, senza Kyoto non si potrebbe mai arrivare a un dopo Kyoto: la sperimentazione di questi anni è servita cioè per avvicinarsi a impegni più estesi e più stringenti. La volontà di una parte del mondo, a cominciare dall'Unione Europea, di impegnarsi seriamente a limitare le emissioni è anche servita per stimolare un cambiamento di atteggiamento negli altri continenti, a cominciare dagli Usa, dove Stati, città, imprese si stanno autonomamente imponendo dei limiti.

Che succederà nei prossimi mesi? Scontato che non si arriverà a nessuna decisione importante prima delle elezioni presidenziali americane, la grande partita del 2009 riguarda il principio della quantificazione delle emissioni. Si gioca cioè tra chi, come l'attuale amministrazione americana, ma anche il Canada, vorrebbe soltanto incentivare le tecnologie più pulite e chi invece propone di porre limiti cogenti. Molti esperti però ritengono che ci sia un'unica soluzione equa per ottenere davvero un cambio di politica: imporre una *carbon tax* su tutti i beni e servizi in relazione alla quantità di anidride carbonica rilasciata per produrli. S'incentiverebbe così in modo sostanziale il risparmio energetico e l'innovazione verso tecnologie pulite, mentre i proventi della tassa potrebbero essere utilizzati sia per incentivare le energie alternative e le attività di assorbimento della CO₂ come la riforestazione, sia per aiutare i Paesi più esposti all'impatto del cambiamento di clima.

Sarebbe bello, ma quasi impossibile, che questa tassa fosse adottata da tutto il mondo; potrebbe però essere decisa anche solo dai maggiori consumatori come Usa ed Europa. Ne deriverebbe probabilmente un rallentamento temporaneo delle economie più avanzate, ma c'è anche chi considera la carbon tax uno strumento di protezione contro l'invasione di merci asiatiche. Si tratta insomma di una questione altamente controversa sulla quale a Bali si è preferito glissare. Come ha scritto l'"Economist", "*a global carbon price remains a distant hope and the planet is getting warmer*", un

_Rajendra K. Pachauri, presidente dell'Intergovernmental Panel on Climate Change, organizzazione che nel 2007 ha ricevuto il premio Nobel per la Pace insieme con l'americano Al Gore



Corbis (3)

prezzo mondiale per le emissioni di anidride carbonica rimane una speranza lontana, mentre il mondo diventa più caldo. Ma dato che gli effetti del riscaldamento non si sviluppano in modo lineare (si prevedeva che il totale scioglimento invernale dei ghiacci del Polo Nord non avvenisse prima del 2050, mentre invece si verificherà prima del 2015) è possibile che la paura di catastrofi imminenti acceleri gli impegni di governance ambientale.

Beni e servizi: salvare il WTO

È anche prevedibile che con Kyoto 2 l'UNFCCC si trasformi in una vera e propria Agenzia per l'ambiente, così come la segreteria del GATT, General Agreement on Tariffs and Trade, nel 1995 è divenuta WTO, World Trade Organization, per gestire gli impegni assunti dai Paesi nel campo del commercio internazionale. Il precedente non è però bene augurante, perché il WTO si dibatte in gravissime difficoltà. Il mondo sarebbe migliore senza l'Organizzazione mondiale del commercio? Per i no global non ci sono dubbi, ma in realtà la globalizzazione ha portato vantaggi a miliardi di persone e il Wto è un punto essenziale di governo del processo globale. Come ha scritto Evan Davis della Bbc, "il Wto è il solo posto dove la Costa Rica può far causa agli Stati Uniti – e vincere". È accaduto davvero, nel caso delle quote imposte dagli Usa sulle importazioni di biancheria e abbandonate dopo il giudizio negativo dell'organizzazione internazionale. Certo, le mutande del Costa Rica non bastano a proclamare che la governance nel campo del commercio mondiale funziona, ma sono un segnale della necessità di mantenere una rete di impegni globali; anche per evitare che gli scambi internazionali avvengano sulla base di una serie intricata di accordi bilaterali poco trasparenti. Che la globalizzazione abbia nel complesso avuto effetti positivi lo dimostra lo studio dell'Ocse *Making the most of globalization*. L'internazionalizzazione delle attività economiche, resa possibile dalla caduta dei costi di trasporto (i percorsi aerei costano oggi circa il 25% di cinquant'anni fa), dalla caduta dei costi di comunicazione (tre minuti di telefonata New York – Londra nel 1950 costavano 80 dollari ai valori 2005 e costano adesso 23 centesimi) e

dai progressi dell'informatica ha abbassato i prezzi di molti beni e servizi e non ha creato disoccupazione: anzi, ha consentito una riduzione complessiva del tasso di disoccupazione. Semmai, ha aumentato la percezione d'insicurezza perché accanto agli impieghi a tempo indeterminato (che globalmente non sono diminuiti) è cresciuta la domanda di lavoratori precari da parte delle imprese, creando in molti Paesi un doppio mercato del lavoro.

Il sistema però deve essere governato per evitare una pericolosa anarchia che porterebbe inevitabilmente al protezionismo: "Già oggi", scrive Davis, "più di metà del commercio internazionale si svolge nell'ambito di accordi bilaterali o regionale, che rendono la vita più difficile per i piccoli Paesi che hanno meno potere negoziale. In questo contesto, molti Paesi aumentano le politiche protezioniste, attraverso strumenti quali l'antidumping o i sussidi nascosti alle imprese nazionali. Ne derivano scenari da incubo per gli economisti, che imparano i vantaggi del free trade nelle prime settimane di università, così come i bambini delle elementari imparano le tabelle".

La governance nel campo del commercio è però vicina a un fallimento globale. Il Doha Round, iniziato nel 2001, ha inanellato una serie di riunioni poco costruttive, mancando totalmente l'obiettivo di concludere le trattative entro il 2006. Nel giugno 2007, a Potsdam, in Germania, è fallita la riunione del cosiddetto G4 (Ue, Usa, Brasile e India) che si proponeva di sbloccare il negoziato. I rappresentanti di India e Brasile hanno lasciato i lavori in forte polemica con Stati Uniti e Unione Europea in particolare sulla tematica delle sovvenzioni agrarie, nodo centrale ma non unico della trattativa. I Paesi che nel dopoguerra aderirono al Gatt, il progenitore del Wto, erano solo 23. I soci del Wto sono oggi 151 ed è ovvio che la gestione dei nuovi accordi quadro si faccia sempre più difficile. Ma il nodo vero in questo campo, al di là del protezionismo agricolo di cui sempre si parla, riguarda l'effettiva volontà dei grandi Paesi di procedere sulla strada della liberalizzazione multilaterale. Negli Stati Uniti la tentazione del protezionismo non investe più solo minoranze preoccupate di tutelare posti di lavoro minacciati dalla concorrenza internazionale:



Olycom



Corbis

autorevoli economisti cominciano a teorizzare che le condizioni di produzione in Asia sono così diverse da far saltare le teorie sulla convenienza del commercio internazionale, cioè le metaforiche tabelline di cui parla Davis. E i candidati alla Casa Bianca su questo punto si mostrano possibilisti. Se per esempio gli Usa dovranno rispettare vincoli climatici stringenti, le loro produzioni non potranno essere competitive con quelle di Paesi che non rispettano gli stessi standard. Da qui l'idea, come abbiamo ricordato, di usare la *carbon tax* a fini protezionistici rispetto alle merci importate. E i problemi non vengono solo dall'Occidente. Molti sospettano che la Cina, che pure dal 2001 aderisce al Wto, non abbia alcun interesse nella definizione di vincoli più stringenti per le sue esportazioni.

Una cosa però è certa: se alla fine il Wto dovesse essere paralizzato a causa del fallimento del Doha Round, a soffrirne sarebbero soprattutto i piccoli Paesi che hanno meno poteri per difendersi dall'espansionismo commerciale dei grandi. Anche la lotta alla povertà ben difficilmente può essere vinta se non si rimuovono le barriere al commercio internazionale. Come dice il presidente ugandese Yoweri Museveni: "Gli aiuti senza il commercio sono una ninna nanna, una canzone che canti ai bambini per farli addormentare".

Finanza: la lezione dell'ultima crisi

L'intervento coordinato della Federal Reserve e della Bce, le banche centrali di Stati Uniti e Unione Europea, ha consentito di limitare i danni delle perturbazioni propagate al mercato finanziario dalla crisi dei mutui subprime negli Usa. Ma ha anche messo in chiaro che il sistema finanziario globale ha bisogno di regole più chiare per governare la gigantesca crescita dei flussi di denaro tra i diversi Paesi e per rendere più trasparente l'effettiva situazione degli operatori finanziari. In caso contrario, c'è un elevato rischio che l'intero sistema tenda a gripparsi perché i timori sull'effettiva solvibilità degli intermediari alza il prezzo del rischio e riduce in ultima analisi i finanziamenti alla crescita economica. È salita di conseguenza l'attenzione alla riforma dei mercati finanziari globali, un ramo della governance nella quale sono particolarmente impegnati due italiani di

_ Cresce l'attenzione alla riforma dei mercati finanziari globali, nella quale sono impegnati il governatore della Banca d'Italia Draghi e il ministro dell'Economia Padoa Schioppa. Sopra, il presidente della Fed, Bernanke

grande prestigio: il governatore della Banca d'Italia Mario Draghi che presiede il Financial Stability Forum (FSF) e il ministro dell'Economia Tommaso Padoa Schioppa che guida l'Imfc, il comitato del Fondo monetario internazionale incaricato di studiare la riforma dell'istituzione.

Anche in campo finanziario, come in quello ambientale, i processi di definizione della governance sono in realtà estremamente complessi. L'input originario, nell'ottobre 1998 venne da Hans Tietmeyer, all'epoca presidente della Bundesbank, che per incarico del G7 (ministri delle Finanze e governatori delle banche centrali dei sette Paesi più industrializzati) studiò come rafforzare la cooperazione finanziaria internazionale e propose appunto la nascita dell'FSF, con la partecipazione delle autorità finanziarie nazionali, delle istituzioni internazionali del settore e di esperti delle banche centrali incaricati di studiare strutture e funzionamento dei mercati.

Nella relazione presentata da Draghi al Fondo Monetario il 20 ottobre di quest'anno, l'attività del Forum appare soprattutto focalizzata sulla necessità di rendere i mercati più *resilient*, cioè più resistenti agli shock esterni. A tal fine, Draghi ha annunciato la nascita di un gruppo di lavoro per approfondire le cause della crisi del 2007 e studiare gli interventi necessari. Sui risultati l'FSF riferirà al G7 in aprile.

L'FSF interagisce anche col G20, il gruppo dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali dei Paesi industrializzati e dei maggiori in via di sviluppo nato nel 1999 per favorire il confronto tra Paesi industrializzati e maggiori Paesi in via di sviluppo e che non va confuso (e ci scusiamo per la complicazione) con l'altro G20 che è nato nel 2003, a lato delle trattative di Doha, per consentire ai Paesi in via di sviluppo di fare fronte comune in materia agricola. Accanto al G20 finanziario, opera anche il G24, un gruppo di Paesi in via di sviluppo (Pvs) costituito nel 1971 per coordinare le posizioni in materia monetaria, attualmente presieduto dal governatore della banca centrale del Congo.

Mentre il G24 opera soprattutto nell'ambito dell'Assemblea dell'Onu come emanazione del più ampio G77 che costituisce la lobby dei Pvs nel Palazzo di Vetro, il G20 interagisce con FSF e altre istituzioni finan-

ziarie. Dal 2008 la presidenza del G20 è passata al Brasile; nella sua più recente riunione, che si è tenuta a Città del Capo il 17 e 18 novembre 2007, è stato dato ampio spazio al problema della riforma delle istituzioni internazionali nate da Bretton Woods, soprattutto la Banca Centrale e il Fondo Monetario.

In sostanza i Paesi emergenti chiedono un maggior peso nelle due istituzioni, anche perché in questo momento è allo studio una loro profonda riforma. Per quanto riguarda l'Fmi, in particolare, c'è chi si interroga sulla sua effettiva utilità. Il Fondo nacque nel dopoguerra per gestire la stabilità dei cambi e per fornire capitali (a fronte d'impegni di risanamento) ai Paesi in temporanea crisi finanziaria. In realtà il regime dei cambi è ormai flessibile in tutto il mondo, mentre le disponibilità di capitali privati sono divenute così ingenti da rendere inutile l'apporto del Fondo.

Nel suo primo discorso come presidente dell'Imfc, il 20 ottobre 2007, Padoa Schioppa ha posto il problema del futuro del Fondo e ha proposto una sessione di brain storming nell'aprile prossimo per ridefinire le priorità nella strategia a medio termine. Ma ha ribadito la sua convinzione



sull'utilità del Fondo: "La sua mission è la stabilità, così come l'efficienza nell'allocatione delle risorse è quella del Wto e la solidarietà o l'equità quella della Banca mondiale. Questa fu l'intuizione nei primi anni '40 e con l'aumento dell'interdipendenza questi obiettivi a mio avviso devono essere perseguiti in modo congiunto e cooperativo, con anche maggiore forza". Anche la World Bank, l'altra grande istituzione nata dagli accordi di Bretton Woods del 1944, sta attraversando un momento di ripensamento, ma qui i problemi si pongono in modo diverso. Non c'è infatti il rischio che abbia esaurito la sua funzione, che è quella di aiutare i Paesi in via di sviluppo a combattere la povertà; si discute piuttosto sulle strategie e sui poteri all'interno dell'istituzione, tra Paesi finanziatori e Paesi destinatari degli interventi. Come scrivono gli economisti Alessandro Magnoli Bocchi e Matteo Piazza nel volume del Mulino *La Banca Mondiale – i successi, gli*

errori, il futuro, di recentissima pubblicazione, "Oggi nel mondo cinque persone su sei vivono in Paesi in via di sviluppo. In meno di 50 anni saranno otto su nove. Crescita sostenibile e riduzione della povertà sono priorità ineludibili di questo nuovo secolo. La Banca Mondiale può essere l'istituzione di riferimento per queste sfide". Però gli autori sottolineano l'importanza di una riforma della governance: "La legittimità futura della banca, nonché la sua efficienza, dipendono da una riforma dei meccanismi di decisione e da una nuova architettura istituzionale, capaci di regolare con chiarezza le dinamiche tra stati azionisti e presidente, di comporre gli interessi dei Paesi ricchi e le aspirazioni dei Paesi poveri, e, infine, di definire l'ampiezza del campo d'azione dell'istituzione e garantirne l'efficacia".

Energia: l'Opec non basta

Tra i grandi mercati internazionali che hanno bisogno di una qualche forma di regolazione c'è anche il mercato del petrolio. Ne è convinto il primo ministro italiano, Romano Prodi, che ha più volte ribadito la necessità di "contenere la speculazione": gli aumenti del greggio sono strutturali, ma

_Romano Prodi è convinto che tra i grandi mercati internazionali che necessitano di una qualche forma di regolazione c'è anche il mercato del petrolio e ha più volte ribadito la necessità di contenere la speculazione



le punte di variazione sono certamente influenzate dalle operazioni a breve sui mercati. Ma non è facile arrivarci, perché il mercato del petrolio è essenzialmente privato e la più grande organizzazione del settore, l'Opec, riunisce soltanto i Paesi esportatori e non ha certo al centro delle sue priorità la tutela del consumatore finale. La governance petrolifera ha già in realtà un'agenzia di riferimento: l'International Energy Agency (Iea) che ha sede a Parigi e che ha tra i suoi compiti anche quello di rispondere alle emergenze nell'approvvigionamento di petrolio, attraverso una gestione coordinata delle scorte strategiche di greggio detenute dai Paesi membri. L'IEA però interviene solo nelle grandi emergenze: nel 1978, nel corso della rivoluzione iraniana, nel 1991 durante la Guerra del Golfo, nel 2003 per l'effetto combinato della guerra in Irak e di scioperi in Venezuela e Nigeria, nel 2005 per le devastazioni provocate dall'uragano Katrina agli impianti petroliferi del Golfo del Messico. Ben poco può fare (se non cambia la sua mission) nei confronti delle speculazioni a breve che amplificano gli effetti degli squilibri strutturali tra offerta e domanda. Il mondo dell'energia ha anche un suo Forum mondiale: ogni tre anni, il World Energy Council riunisce i rappresentanti di tutti i produttori di ogni tipo di energia, nonché esperti e imprese attive nei settori correlati. Quest'anno l'evento si è svolto a Roma, dall'11 al 15 novembre, con la partecipazione di 4.000 operatori (che avevano pagato ciascuno almeno 2.000 euro per la registrazione: lo annotiamo perché è indicativo dell'importanza attribuita a questo confronto) e la parola d'ordine è stata "interdipendenza".

Le prospettive infatti rafforzano la necessità di impegni tra Stati e di una governance globale. Va in questa direzione per esempio l'infittirsi della rete dei gasdotti: l'uso politico dell'approvvigionamento di gas dalla Russia all'Ucraina ha dimostrato la necessità di nuove regole che garantiscano gli investimenti e i flussi. Nuove regole saranno anche necessarie se prenderà corpo la prospettiva indicata dal Premio Nobel Carlo Rubbia al Venice Forum di giugno: la creazione di grandi centrali solari nel deserto del Sahara: basterebbe un quadrato di specchi di alcune decine di chilometri per fronte

al fabbisogno di energia elettrica di tutta l'Europa. Si tratta di un progetto che richiederebbe investimenti giganteschi, che possono essere fatti soltanto in un quadro politico di certezza tra tutti gli Stati coinvolti. Infine, altro grande tema di governance è il nucleare, dove il mondo è dibattuto tra il bisogno di nuove centrali, assai meno inquinanti di quelle a combustibili tradizionali, e la paura che i processi di produzione siano usati per usi militari. In futuro molti Paesi in via di sviluppo sono pronti a investire massicciamente sul nucleare, ma è anche evidente che senza una governance globale più stringente di quella attuale dell'International Atomic Energy Agency, che non è riuscita a evitare l'esplosione del caso Iran, il nucleare diverrà fonte di ulteriori gravissimi conflitti politici.

In conclusione i processi di governance (ne abbiamo descritto solo alcuni, più legati all'economia) sono nell'insieme poco appassionanti. Il modo di procedere della diplomazia internazionale è difficile da capire, crea impazienze per la sua lentezza, spesso viene personalizzato come il nemico da sconfiggere dall'ideologia no global. È anche difficile seguire lo sviluppo di percorsi così complessi, che i media riportano solo occasionalmente, di solito nei momenti di maggiore conflitto o di fallimento, senza dar conto del grande lavoro internazionale sottostante.

Il cittadino comune deriva da tutto questo una sensazione di frustrazione per la distanza dei meccanismi decisionali e per l'impossibilità di influenzarne i risultati. Se è difficile avere la percezione di influire sulla politica di una città o di una nazione, a maggior ragione è difficile sentire di contare nelle istituzioni di un sistema di oltre sei miliardi di abitanti. Ma fuori dalle trattative e dalle istituzioni internazionali c'è solo l'egoismo delle nazioni, verso un mondo certamente peggiore. E per chi sta in Europa, vaso di cocchio tra i grandi blocchi del futuro, la governance globale è l'unica speranza di contare qualcosa. ■